

---

## COMENTARIOS AL DOCUMENTO SISTEMA ELECTORAL Y DE PARTIDO EN COLOMBIA: PROPUESTAS DE REFORMA

---

*Diego Restrepo Londoño*

Conjugar una serie de recetas para transformar la manera de hacer política en un país no es tarea fácil, y ésa fue la tarea que se propusieron Gerard Roland y Juan Gonzalo Zapata. En particular, porque muchas de las reformas que se proponen suponen la aprobación de otras sin las cuales puede verse comprometida su efectividad.

Además, todo proceso de reforma implica la resistencia de aquellos que al ostentar el poder actual pueden ver disminuida su capacidad política en el escenario futuro, razón que ha llevado al fracaso a muchas de las reformas que se han iniciado en este sentido.

Sin embargo, adentrarse en las innumerables posibilidades de transformación que brindan los diferentes sistemas electorales es apasionante, y es allí en donde yace la riqueza de este documento: en su capacidad propositiva.

Sin embargo, el ejercicio que me ha correspondido es el de comentar desde una posición crítica el documento en cuestión y animar el debate sobre el tema, el cual dividiré en tres partes.

La primera, relacionada con el diagnóstico de la situación del sistema electoral colombiano y en particular de la dispersión de listas. La segunda, acerca de las propuestas de reforma del sistema de asignación de curules en la Cámara de Representantes, y la tercera y última, sobre las demás propuestas que se incluyen en el documento, que a pesar de ser numerosas no se desarrollan en profundidad.

\* Politólogo de la Universidad de los Andes, magíster en Ciencia Política de la Universidad de los Andes y especialista en Gobierno, Gerencia y Asuntos Públicos de la Universidad Externado de Colombia.

## EL DIAGNÓSTICO

Los autores ponen excesivo énfasis a la creación de la circunscripción electoral para Senado, como la parte más importante de la reforma de la Constitución Política de 1991, y como tal, la que más ha fracasado. Sin embargo, como consecuencia directa o indirecta de la Constitución de 1991 surgieron muchas reformas que generaron cambios aún más importantes que el del Senado por circunscripción nacional. Basta mencionar la introducción de la tarjeta electoral en todas las elecciones, la imposibilidad de ser elegido en dos corporaciones o cargos si los períodos coinciden en el tiempo, así sea parcialmente, la pérdida de investidura, la elección presidencial a dos vueltas, la elección popular de gobernadores en los departamentos y de juntas administradoras locales en Bogotá, los mecanismos de participación ciudadana contenidos en la Ley 134 de 1994, la financiación mixta de las campañas y los partidos de la Ley 130 de 1994, el voto programático, las circunscripciones para minorías, la eliminación de los auxilios parlamentarios y la de los suplentes, etc.

Una de las razones de la circunscripción electoral nacional para Senado fue la de establecer una diferencia real en un Congreso bicameral, que antes no existía (sólo en número), cambiando el origen de las dos cámaras, que era regional, para hacer una separación más clara entre una cámara alta y una cámara baja (una nacional y otra local). La función de la circunscripción nacional no fue la de reducir el número de listas, como señalan los autores, sino la de permitir que los candidatos tuvieran un perfil más nacional. Los datos que presenta el documento permiten señalar que no se trata de un fracaso sino de un 30% de efectividad (porcentaje de votos no concentrados en una región). No se discute que esta circunscripción puede ser reforzada con otros instrumentos, como las listas únicas o el umbral, y que por sí sola no logra el objetivo señalado por los autores, pero no por ello constituye un fracaso absoluto, como señalan. Los constituyentes no buscaban reducir el número de listas sino mejorar el nivel del debate legislativo, y es claro que en el caso colombiano los debates en el Senado son más ilustrados que en la Cámara de Representantes.

No comparto la afirmación de que el mayor obstáculo de las reformas es la fragmentación en el Congreso ni la consideración de que el Congreso es un órgano anquilosado e incapaz de realizar las reformas que requiere el país y que han intentado los diferentes gobiernos. Los autores usan como ejemplo los intentos fracasados de reforma de los presidentes López, Betancur, Turbay y Barco, todos anteriores al proceso constituyente de 1991, que ocurrió hace ya cerca

de 10 años. No hay que olvidar que el Congreso aceptó la revocatoria de su mandato y no empleó su poder político para evitar la convocatoria de una Asamblea Constituyente en donde los congresistas estaban inhabilitados para participar como candidatos.

Es preciso señalar que el nuevo Congreso (posconstituyente) no ha sido precisamente el que ha empantanado las reformas. Ha aprobado proyectos tan importantes como los dos planes de desarrollo (de Samper y Pastrana), la Ley 100 de seguridad social, la ley de mecanismos de participación ciudadana, la ley de partidos y movimientos políticos, la ley estatutaria de la justicia, la ley orgánica de planeación, la ley 60 de competencias y recursos, la Ley 136 municipal, la Ley 5 sobre el reglamento del Congreso, la ley que aprueba el protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra, las diversas leyes de orden público (104, 418, etc.), la ley de carrera administrativa (443), la ley de la administración pública (Ley 489), la reciente ley de ajuste fiscal (617) y varias reformas tributarias. Tanto es así que hoy día sobrepasan la cifra de 600 en sólo 10 años, lo que da un promedio anual superior a 60 leyes por año.

El mismo documento reconoce que los presidentes posteriores al Frente Nacional han impulsado sus reformas con un Congreso arrodillado ante el ejecutivo por medio de prebendas, y que es precisamente el gobierno el que ha sido más efectivo en impulsar proyectos con éxito en su trámite legislativo. Si se acepta ese argumento, es claro que el Congreso no ha sido una talanquera para las grandes reformas del país, sino más bien, amigo de las mismas. Si la mayoría de las veces se ha hecho lo que el gobierno ha querido, el Congreso no es el que ha equivocado el rumbo de la nación sino el ejecutivo, que no ha sabido plantear las reformas que se requieren. Por tanto, considero que se debe reevaluar este argumento a la luz del comportamiento actual de nuestro órgano legislativo.

El documento también afirma que la tendencia clientelista obedece a la debilidad de los partidos y del sistema de partidos. Sin embargo, esta debilidad no explica por sí sola el clientelismo político, aunque lo refuerce o establezca las condiciones para su reproducción. Nuestro clientelismo proviene de la herencia hacendataria colonial como modo de producción (Guillén Martínez). El clientelismo ha sido el mecanismo articulador por excelencia entre el Estado y el ciudadano desde la Colonia, en donde las estructuras sociales de adscripción de compadrazgo y padrinazgo como formas de relación social han devenido en políticas. Con una reforma a las instituciones políticas, es posible que el clientelismo no tenga la misma capacidad de articulación de antes, pero aún no está comprobado en nuestro medio

que un cambio en el sistema electoral sea efectivo contra esta práctica social y política tan extendida.

Si bien es cierto que el sistema de cálculo de proporcionalidad electoral de la fórmula de Hare –a mayor residuo– ha tendido a fraccionar los partidos políticos en pequeñas facciones regionales, también es cierto que estos partidos fraccionados tienen una impresionante capacidad para mantener su cohesión en momentos de crisis y movilizar electores en torno a sus candidatos. Sin duda, los partidos políticos colombianos tradicionales son partidos de maquinaria o aparato más que partidos de programa o ideología. No es posible saber si la excesiva apertura de sus reglas, la excesiva individualidad de sus dirigentes, sea su mayor fortaleza y no su mayor debilidad. Quizá una reforma política que los obligue a unirse genere el efecto contrario: una explosión de pequeños movimientos políticos irreconciliables, y mayor debilidad, ingobernabilidad e inestabilidad del sistema político colombiano. Esto no está demostrado.

#### **PROPUESTA DE REFORMA AL CÁLCULO DE LA REPARTICIÓN DE LAS CURULES EN LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**

Antes de iniciar un comentario más puntual sobre el procedimiento, es necesario reflexionar sobre uno de los principios básicos de la democracia: el de que cada ciudadano tiene derecho a elegir y ser elegido. La propuesta de los autores rompe con el principio democrático básico de que la selección de los representantes la hace el elector con su voto. En este caso la hace el partido. ¿Es justo que un ciudadano vote por un candidato X, y que de no ser elegido ese candidato, su voto se transfiera a otro candidato por el que no votó? ¿Qué tal si no le gusta la lista del partido? ¿Debe abstenerse de votar por el candidato regional que le gusta para evitar que su voto elija al candidato del partido que está en la lista y que no le gusta? El votante puede estar de acuerdo con una persona pero no con el partido político que la apoya, y su voto permitiría elegir personas que ni siquiera han sometido su nombre y sus ideas al electorado, que no han hecho campaña, que no han establecido compromisos electorales y que no conocen a los ciudadanos.

Muy distinto es el caso de la lista única con voto preferente, donde el ciudadano puede votar por la lista, para mejorar la asignación global de curules que le correspondería al partido y por el candidato de su preferencia que permitiría ordenar la lista en forma descendente por votos al momento de asignar tales curules.

En el esquema propuesto, de ‘dos niveles’, los votos se transfieren mediante un sistema que no permite saber de antemano cuántos y

quiénes van a ser elegidos hasta que no se escruta la totalidad de los candidatos, y el proceso de anuncio de la composición definitiva sería más demorado si se tienen en cuenta las demandas de fraude ante el Consejo Electoral y el Consejo de Estado.

Se generarían dos posibles tendencias. En la primera, se crearía un bajo incentivo para que los políticos se lancen a la Cámara de Representantes por una circunscripción regional asumiendo todo el esfuerzo que ello implica, frente a la 'comodidad' de buscar un renglón en la lista nacional del partido, en cuyo caso la tendencia a largo plazo sería la de una lista única por partido, con grandes líderes electorales, pero con una votación regional cada vez más escasa (por su ausencia en la contienda). Los grandes líderes se trasladarían de la contienda regional a la nacional, con una reducción significativa de la votación para todos los partidos en las regiones, porque sus líderes electorales (los que mueven votos) estarían en la lista nacional, y nadie movería los votos 'residuo' en las regiones. Este efecto puede conducir a una reducción aún mayor de la participación electoral.

En una segunda tendencia, los partidos buscarían obtener la mayor cantidad de votos residuales en cada región para 'sumar nacionalmente'. Esto llevaría a los candidatos de los partidos, que hacen parte de la lista nacional, a lanzar a los lugartenientes y líderes comunales en sus regiones, que movilizarían en forma directa a sus electores, con el fin de no elegir regionalmente sino de acumular la mayor cantidad de votos residuales para mejorar la situación de la lista nacional. Es decir, esta fórmula no elimina necesariamente la dispersión de listas. Y puede ser útil el umbral, pero no es claro si el umbral se aplicaría en el cálculo de las votaciones del nivel nacional o de cada circunscripción local. Tampoco es claro si se aplicaría un umbral incluyente (quien supere el umbral tiene derecho a la curul) o excluyente (pasar el umbral sólo da derecho a participar en la repartición de las curules). Si el cálculo del umbral es nacional, se favorecería en la representación nacional a las listas de los partidos con votación urbana en grandes ciudades; si es regional, se beneficiarían todas las listas por igual, pero no sería posible controlar la dispersión de listas dado que un 1,5% de umbral es incluso muy bajo para una circunscripción grande como Cundinamarca, Valle, Bogotá o Antioquia en Cámara, y qué decir de las circunscripciones donde sólo se eligen dos curules, como sucede en los departamentos de los territorios nacionales.

El número de Representantes a la Cámara sería en todo caso variable, pues es posible que queden curules vacías si se presenta una multiplicidad de candidatos y si los votos están muy fraccionados

entre ellos, en particular en las circunscripciones pequeñas. Ello podría generar una ausencia de representantes necesarios para el funcionamiento óptimo de las comisiones y las mayorías en el trámite de las leyes. En particular, estoy en desacuerdo con cualquier fórmula que implique un número variable de congresistas. Es deseable que sean menos, pero también que sean suficientes para garantizar una representación adecuada de los ciudadanos de todas las regiones (no sólo de aquellas cuyos candidatos superaron el cociente) y suficientes en número para sacar adelante las iniciativas.

El documento habla de la competencia en el sistema actual de cociente y mayor residuo, y afirma que ésta se da entre partidos. Es importante señalar que es precisamente esta competencia entre el mismo partido la que ha permitido que el Partido Liberal colombiano, a pesar de su fraccionamiento, termine logrando más curules de las que obtendría en proporción a los votos alcanzados. Es decir, esa competencia intrapartidista, aparentemente negativa, genera un beneficio posterior entre los partidos.

## **LAS DEMÁS PROPUESTAS DE REFORMA**

A continuación se discuten algunas propuestas de reforma incluidas en el documento y que merecen comentarios aclaratorios o de debate.

### **EXTENSIÓN DEL MANDATO DE LOS ALCALDES Y GOBERNADORES A CUATRO AÑOS Y SU REELECCIÓN**

El problema está en los tipos de municipios donde la medida de la reelección puede ser posible por su tamaño y la capacidad de control ciudadano que existe. De lo contrario, se podría acentuar la participación en política de los alcaldes y gobernadores, generando una competencia desleal frente a los demás candidatos. Acerca de los cuatro años, no hay mayores observaciones y puede ser una reforma importante. Sin embargo, no es claro en qué época se harían las elecciones para establecer cuál sería el eslabonamiento político: antes, durante o después de las elecciones de congreso, o separadas de las elecciones nacionales, como elecciones de 'mitaca'. El documento no profundiza en este tema. No es claro si prima el criterio racional de la compatibilidad de los planes de desarrollo local con los nacionales o si prima la independencia de las elecciones de alcaldes y gobernadores en relación con las de congreso y presidente para que no se presente una manipulación de éstos últimos sobre los primeros. Es decir, unas elecciones de mitaca serían favorables a los movimientos

independientes y unas elecciones posteriores y en menos de un año a las de presidente serían más favorables a los partidos mayoritarios y a los congresistas. Mientras que unas elecciones anteriores a las de presidente y congreso serían favorables a las regiones y se daría un eslabonamiento en cascada, de abajo hacia arriba.

#### REDUCCIÓN DE REQUISITOS PARA CONFORMAR PARTIDOS

Por principio, no comparto esta propuesta. No se pueden intentar aglutinar las listas dentro de los partidos, mientras que por el otro lado se abren las compuertas a la reducción de los requisitos para conformar partidos. Este hecho ha sido particularmente preocupante en Colombia, donde los requisitos han sido tan endebles que varios líderes políticos de los partidos tradicionales tienen su propio partido con personería jurídica para evitar que el partido limite su posición ideológica y les permita tener más libertad para avalar candidatos y, de paso, obtener beneficios económicos del Fondo de Financiación de Partidos, espacios en televisión y franquicia postal. Durante el debate de la reforma política impulsada por la administración Pastrana Arango, el Partido Liberal, a través de uno de sus voceros, manifestó que el partido estaba dispuesto a funcionar como una federación de partidos liberales regionales, si a través de ese mecanismo mejoraban sus mayorías en el Congreso y si a eso los obligaba la reforma. De hecho, así funciona en la práctica. De un solo rótulo, con una multiplicidad de listas, se pasaría a varios rótulos, cada uno con una sola lista. Ello sin mencionar que con esa dispersión tan grande de partidos, no sería posible identificar las verdaderas corrientes políticas; y con tantas cabezas visibles en el escenario de la política sería muy difícil hacer coaliciones de gobierno en tales circunstancias, lo que reduciría los márgenes de gobernabilidad. Éste no puede ser un argumento válido para la Colombia de hoy, donde existen suficientes partidos políticos representativos de todos los sectores ideológicos, pasando desde la izquierda hasta la derecha y por movimientos indígenas y religiosos, en un número que ha superado los 80 partidos y movimientos en determinadas coyunturas.

Es un error creer que la ampliación de la participación popular es una condición política necesaria para acabar con la guerra en Colombia. Es precisamente el conflicto armado el que ha reducido la capacidad de participación mediante la intimidación, el desplazamiento forzado y el asesinato selectivo de líderes políticos populares de base. La participación política no mejorará mientras no se creen las condiciones políticas para minimizar el impacto del



conflicto armado sobre la población civil y para que el ejercicio de la política no implique tanto riesgo para los ciudadanos.

#### **CIRCUNSCRIPCIÓN ELECTORAL 'DE UN SOLO CONGRESISTA CON MANDO PLURAL'**

El establecimiento en nuestro medio de la circunscripción electoral 'de un solo congresista con mando plural', que se conoce como circunscripción provincial uninominal para Congreso, no pondría fin a la fragmentación sino que la acentuaría. De esta forma, con el tiempo los líderes electorales controlarían determinadas regiones y saldrían elegidos por su propio esfuerzo al Congreso, más aún en un contexto de violencia política orientada a crear zonas con predominio homogéneo de uno de los actores armados del conflicto. Al convertirse una región en feudo de un solo partido se retrocedería en el 30% ganado de la circunscripción nacional para Senado. Recientemente se creó una comisión para reformar el sistema electoral inglés, que mostró la inconveniencia de este sistema, pues aunque genera mayor reconocimiento y eslabonamiento entre los representantes y sus electores (los electores saben quién es su representante), con el tiempo la victoria sostenida de un partido en una provincia tiende a generar abstención electoral en los ciudadanos de los demás partidos, que luego de perder varias elecciones terminan por no volver a acudir a las urnas, consolidándose de por vida la victoria de un solo partido. Igualmente, la representación política en el Congreso podría comprometer su proporcionalidad respecto de la expresión electoral de los ciudadanos si, por ejemplo, un partido con el 49% de los votos en cada provincia pierde en todas y obtiene el 0% de la representación política, frente al otro partido que obtuvo una leve ventaja con el 51%. Puesto que el sistema de varias curules por circunscripción (al menos dos) tiende a ser más proporcional que el sistema de circunscripción provincial. De otro lado, la existencia de una sola curul, es decir, de un solo elegido por cada circunscripción, no asegura que se agrupen todas las listas, como afirman los autores, si ello no va aparejado del establecimiento de la doble vuelta electoral en cada circunscripción provincial.

#### **ELECCIÓN DE CONGRESO POSTERIOR A LA DEL PRESIDENTE**

La elección de Congreso posterior a la del presidente amarraría la elección de los congresistas a éste último, consolidándolo como jefe del partido por su capacidad para participar en la definición de las listas del partido, tanto a escala nacional como regional. Es probable



que los temas nacionales tengan mayor predominio con esta propuesta, pero en nuestro contexto ello significaría dar mayor poder al ejecutivo, pese a que el mismo documento señala la necesidad de dar mayor poder al Congreso frente al presidente. Si el presidente debe acudir al apoyo de los congresistas para su elección, sin duda, se le resta poder al presidente frente al Congreso, porque éste último le daría el apoyo necesario para la victoria. A lo mejor, con esta propuesta no se logra una disciplina de partido sino una disciplina presidencialista.

#### **LA FINANCIACIÓN PÚBLICA**

En el tema de la financiación, abogar por la financiación pública en un país con una crisis fiscal como la nuestra no tiene futuro. En segundo lugar, esta financiación tiende a satanizar la representación pública de los intereses privados, que es necesaria para que los partidos políticos no se alejen demasiado de los intereses sociales, económicos, religiosos y culturales de la nación y se obliguen a buscar el apoyo de estos sectores con poder económico. Así mismo, los partidos se han burocratizado en los países con financiación estatal pública, como España. Además, el hecho de recibir el 100% de los recursos del Estado para financiar la campaña no impide la doble contabilidad ni que se sobrepase el tope con aportes privados por debajo de la mesa, como ha sucedido en Colombia, Estados Unidos, Francia o Alemania. Por ello, la financiación exclusivamente pública no sólo es costosa sino que tampoco impide el ingreso de otros dineros a las campañas. Una buena política en este sentido debe ser implantar una financiación mixta, garantizando un adecuado balance que permita que los intereses económicos encuentren un canal de representación para contribuir con su apoyo a la elección de sus candidatos y no mediante la compra de conciencias en procesos oscuros de cabildeo político en el Congreso, con menos control por parte de nuestras leyes.

#### **EL BICAMERALISMO ACTUAL**

Me identifico con los autores en cuanto consideran necesario mantener el bicameralismo actual, pero diferenciando más las funciones y recortando un poco el número actual de congresistas y sus privilegios. No pienso, sin embargo, que la razón real del bicameralismo sea la separación de poderes; es, más bien, el control del poder constituyente y soberano, la misma razón que justifica que los parlamentos estén compuestos por una gran pluralidad de personas y que los procedimientos de aprobación de las leyes sean tan dispendiosos.

También apoyo las iniciativas relacionadas con la conformación de bancadas como mecanismo de aglutinación de la política y los partidos y la abolición del voto secreto.

#### **DISPOSICIONES TENDENTES AL BIENESTAR PÚBLICO**

Por último, es evidente que los autores se esfuerzan por alcanzar mecanismos que induzcan una mayor cohesión del Congreso e incluso fomenten una mayor participación política. Lo que no queda claro al final del documento es cómo obtener 'mayores disposiciones tendentes al bienestar público', objetivo que se enuncia sin que se pueda deducir de la lectura.